

DAMPAK PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 22-24/PUU-VI/2008 TERHADAP KUOTA 30% PEREMPUAN

Oleh : Dessy Artina, SH.,MH.

Dosen Fakultas Hukum Univeritas Riau

Abstract

Masalah keterwakilan politik (political representativeness) bagi perempuan adalah satu hal yang cukup penting, khususnya dalam peristiwa besar seperti pemilihan umum (pemilu). Di dalam UU No 10 Tahun 2008 salah satu regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah yakni keharusan Parpol mengakomodir 30 % keterwakilan perempuan dalam daftar Caleg. Adapun dampak hukum Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 terhadap upaya affirmative action dalam UU No. 10 Tahun 2008 tidak bermaknanya ketentuan Pasal 53 dan Pasal 55 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008 yang mengatur mengenai upaya affirmative action melalui kuota 30% keterwakilan perempuan dan sistem zipper (selang-seling; dalam 3 caleg terdapat sekurang-kurangnya 1 caleg perempuan).

Kata Kunci: Keterwakilan Politik Perempuan, kuota 30 %, Affirmative Action.

A. Pendahuluan

Sejak pemilu tahun 1955 hingga 2004, telah 9 kali perempuan mengikuti pemilu, tetapi keterwakilan perempuan di parlemen tidak pernah lebih dari 12%.¹ Meskipun pemilu tahun 2004 selanjutnya telah memberikan peluang untuk meningkatkan partisipasi maupun representasi perempuan dalam aktifitas politik, hal ini setidaknya bisa dilihat dalam Undang-Undang Pemilu Nomor 12 tahun 2003, pasal 65 ayat 1 yang berbunyi: “setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.”

Masalah keterwakilan politik (*political representativeness*) bagi perempuan adalah satu hal yang cukup penting, khususnya dalam peristiwa besar seperti pemilihan umum (pemilu). Keterwakilan perempuan hanya oleh perempuan adalah hal yang tidak bisa ditawar-tawar, karena laki-laki kurang bisa memahami kepentingan dan nilai-nilai yang dipercaya oleh perempuan.

¹ Maria Ulfah Anshor, *Nalar Politik Perempuan Pesantren*, Fahmina-Institute, Cirebon, 2005, hlm. 49.

Alasan yang bisa dikemukakan adalah jumlah perempuan yang ikut memberikan suara dalam pemilu lebih besar jika dibandingkan dengan laki-laki, sehingga layak bagi perempuan menuntut jumlah perolehan kursi dalam legislatif/ parlemen.

Meningkatnya representasi perempuan dalam legislatif diharapkan mampu meningkatkan proses akomodasi aspirasi perempuan dan kelompok marginal lainnya dalam kebijakan-kebijakan publik yang dikeluarkan. Adapun menguatnya tuntutan partisipasi politik di tingkatan lokal dan nasional ini, tidak terlepas dari perubahan di tingkatan global tentang pentingnya partisipasi politik perempuan. Langkah-langkah yang telah dilakukan di tingkat internasional ini direspon oleh berbagai negara di dunia. Di tingkat kebijakan adanya aturan dalam konvensi Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan atau Convention on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) tahun 1979 dalam Pasal 4, menyatakan:²

“Penggunaan langkah sementara yang dilakukan pemerintah untuk memacu kesetaraan laki-laki dan perempuan secara de facto tidak dianggap sebagai diskriminasi, tetapi hal itu tidak boleh dilanggengkan karena sama dengan memelihara ketidaksetaraan dan standar yang berbeda; langkah itu harus segera dihentikan ketika tujuan dari kesetaraan kesempatan tindakan telah tercapai”.

Sementara itu di tingkat nasional pemerintah Indonesia telah meratifikasi CEDAW yang diimplementasikan dalam bentuk Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita untuk menjamin partisipasi politik perempuan. Bagian II pasal 7 menyebutkan:³

“Negara-negara peserta wajib membuat peraturan-peraturan yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap wanita dalam kehidupan politik dan kehidupan kemasyarakatan negaranya, khususnya menjamin bagi wanita, atas dasar persamaan dengan pria, hak: (a) untuk memilih dan dipilih, (b) untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah dan implementasinya,

² Indriyati Suparno, *Indriyanti Suparno, dkk, Masih Dalam Posisi Pinggiran*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004, hal. 351., hlm. 7.

³ Indriyati Suparno, *loc.cit.*

memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintahan di semua tingkat dan (c) untuk berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan-perkumpulan non pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara”.

Untuk terjun langsung ke dunia politik adalah salah satu agenda politik perempuan karena merupakan wadah dan pijakan yang mampu mengaspirasikan kepentingan perempuan dalam upaya mewujudkan kesetaraan gender. Namun hubungan laki-laki dan perempuan di dalam politik terkadang tidak berjalan harmonis dan perempuan tetap ditempatkan sebagai “*the second human being*” dan tersubordinasi, maka dari itu perempuan banyak mengalami hambatan sekaligus tantangan.

Alif Basuki menengarai bahwa ketertinggalan perempuan dari laki-laki yang berujung pada ketidakadilan terhadap perempuan, dapat berawal pada masalah konstruksi sosial masyarakat yang sudah membudaya, depolitisasi kepentingan negara yang tidak adil terhadap kaum perempuan, interpretasi agama yang tidak benar, atau dapat juga karena kurangnya akses perempuan terhadap pengambilan kebijakan dan keputusan publik.⁴

Faktor masuknya perempuan menjadi calon anggota legislatif banyak ditentukan oleh basis dari mana mereka berasal, bagaimana mereka dididiki dalam partai dan bagaimana prosedur pemilihan calon melalui partai politik. Sistem kepartaian yang terlembaga, struktur organisasi yang mempunyai peraturan yang jelas, transparan dan stabil, ideologi partai yang lebih progresif serta peran aktivis perempuan dalam partai, menurut penelitian berkorelasi dengan peningkatan keterwakilan perempuan.

Affirmative action sering diartikan sebagai tindakan pro-aktif untuk menghapuskan diskriminasi yang berbasiskan gender atau ras. Konsep ini juga merujuk pada tindakan positif. Adapun dalam praktek pelaksanaannya bisa dilakukan secara sukarela maupun diwajibkan (mandatory). *Affirmative*

⁴ A.B. Lopian, dkk (edt), “Sejarah dan Dialog Peradaban Persembahan 70 tahun Prof. Dr. Taufik Abdullah”, dikutip dari Sarkawi B. Husain dalam Posisi dan Peran Perempuan dalam Parlemen di Jawa Timur, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 563.

action menurut Susan D. Clayton, diartikan sebagai langkah untuk mengupayakan kemajuan dalam hal kesetaraan kesempatan yang lebih bersifat substantive dan bukannya formalitas, bagi kelompok-kelompok tertentu seperti kaum perempuan atau minoritas kesukuan, yang saat ini kurang terwakili pada posisi-posisi yang menentukan di masyarakat, dengan secara eksplisit mempertimbangkan karakter khusus jenis kelamin atau kesukuan yang selama ini menjadi dasar terjadinya diskriminasi.⁵

Sebagai tindakan khusus sementara, langkah strategis yang harus diterapkan di semua institusi politik tingkat nasional maupun daerah. Penerapan sistem kuota 30% terhadap perempuan sebagaimana yang tertulis dalam Undang-Undang pada kenyataannya masih harus tetap diperjuangkan. Keterwakilan perempuan perlu lebih ditingkatkan terutama pada ukuran kualitas dan kuantitas jumlah populasi serta jumlah pemilih/ konsituen yang memilih wakil perempuan yang duduk di parlemen, sehingga tingkat keterwakilan perempuan dalam politik dapat ditingkatkan, tentunya hal ini juga tidak terlepas dari peran serta kebijakan dari partai politik.

B. Permasalahan

Indonesia adalah salah satu dari 101 negara yang turut meratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang menjadi landasan legal dalam pelaksanaan hak-hak perempuan dalam rangka pemenuhan standar hak asasi manusia yang di dalamnya termasuk hak perempuan.

Di Indonesia, berkaitan dengan hak politik, secara mendasar ketentuan ini sudah diatur dalam Pasal 28 UUD 1945 yang menyebutkan tentang hak warga untuk berpolitik, termasuk perempuan. Perempuan dalam kancah politik sering kali dipandang sebelah mata. Pada masa sebelum reformasi sangatlah sulit bagi seorang wanita untuk menjadi seorang anggota legislatif. Diskriminasi terhadap kaum wanita ini memang sering terjadi. Hal yang

⁵ Susan D. Clayton dalam Ani Widayanti Soetjipto, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005, hlm. 100.

sangat sulit adalah ketika lahir putusan Mahkamah Konstitusi Nomor No 22-24/PUU-VI/2008 yang membatalkan pasal 214 UU No. 10 tahun 2008. Hal ini berarti menghapuskan sistem nomor dalam penentuan anggota legislatif. Sistem nomor urut digantikan dengan sistem suara terbanyak. Selanjutnya, bagaimana dampak Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 terhadap kuota 30% perempuan?

C. Pembahasan

Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) diawali dengan diadopsinya ide MK (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 Nopember 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20.⁶

Keberadaan Mahkamah Konstitusi diatur dalam:

1. UUD 1945 Perubahan Ketiga dan Keempat : Pasal 7B ayat (1) berkaitan dengan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
2. Pasal 24 ayat (2), Sesudah Amandemen berbunyi Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata

usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

3. Pasal 24C ayat (1) s.d. (5), Pasal III Aturan Peralihan

- (1). MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum
- (2). MK wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.
- (3). MK mempunyai 9 orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh DPR dan tiga orang oleh Presiden.
- (4). Ketua dan Wakil Ketua MK dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.
- (5). Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat Negara.
- (6). Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang MK diatur dengan UU dan telah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 LN No. 98 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 10 UU No.24 Tahun 2003 yang mengatur bahwa

- (1). Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

⁶ www.mahkamahkonstitusi.go.id

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c. Memutus pembubaran partai politik; dan
 - d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2). Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (3). Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa:
- a. pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.
 - b. korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang.
 - c. tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
 - d. perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden.
 - e. tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk kepentingan pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Mahkamah Konstitusi berwenang memanggil pejabat negara,

pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan.

Pemilihan umum adalah salah satu hak asasi warga Negara yang sangat prinsipil, karenanya dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi adalah suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan pemilihan umum, sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, maka semuanya itu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya.⁷

Hak warga Negara untuk ikut serta di dalam pemilu disebut hak pilih. Hak pilih dalam pemilu terdiri atas hak pilih aktif (hak memilih) dan hak pilih pasif (hak dipilih).

Hak pilih aktif, adalah hak warga Negara untuk memilih wakil-wakilnya di dalam suatu pemilu. Hak ini diberikan oleh pemerintah kepada warga Negara yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan di dalam undang-undang pemilu. Sedangkan hak pilih pasif adalah hak warga Negara untuk dipilih menjadi anggota suatu DPR atau DPRD dalam pemilu. Hak inipun diberikan kepada setiap warga Negara yang telah memenuhi syarat.

Perumus UUD 1945 telah menetapkan tentang ajaran kedaulatan rakyat yang diimplementasikan dengan pemilu, karena pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan bernegara yang demokratis adalah setiap warga Negara berhak ikut aktif dalam proses politik.⁸

Pemilu dalam konteks UUD 1945 merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menuju pembentukan institusi Negara dan pemilihan pejabat-pejabat Negara sebagai pengemban kedaulatan rakyat. Pemilihan umum menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, dan bahwa kepada rakyatlah para pejabat bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya.⁹

Selanjutnya Moh. Mahfud mengatakan bahwa kedaulatan rakyat

⁷ Moh.Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, Pengantar Hukum tata Negara Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 329.

⁸ Dahlan Thaib dan Ni"matul Huda, Pemilu dan lembaga Perwakilan dalam Ketanegaraan Indonesia, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1992, hlm. xiii.

⁹ David Bentham dan Kevin Boyle, Demokrasi, Kanisius, Yogyakarta, 2000, hlm. 64.

mengandung pengertian adanya pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, menunjukkan bahwa pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (legitimate government) di mata rakyat.¹⁰

Pemerintahan yang sah dan diakui berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan oleh rakyat. Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut, pemerintahan dapat menjalankan roda birokrasi dan program-programnya sebagai wujud dari amanat yang diberikan oleh rakyat kepadanya.¹¹

Pemerintahan dari rakyat memberikan gambaran bahwa pemerintah yang sedang memegang kekuasaan dituntut kesadarannya bahwa pemerintahan tersebut diperoleh melalui pemilihan dari rakyat bukan dari pemberian wangsit atau kekuasaan supranatural. Pemilu yang adil dan bebas adalah pemilu-pemilu yang kompetitif adalah piranti utama membuat pejabat-pejabat pemerintah bertanggungjawab dan tunduk pada pengawasan rakyat. Pemilu juga merupakan arena penting untuk menjamin kesetaraan politis antara warga Negara, baik dalam akses terhadap jabatan pemerintahan maupun dalam nilai suara serta kebebasan dalam hak politik.¹²

Kriteria pemilihan umum yang bebas dan adil mencakup dua hal yaitu sistem pemilihan umum dan proses pemilihan umum. Sistem pemilihan umum yaitu hukum-hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilihan umum. Proses pemilihan umum yaitu mengenai bagaimana pemilihan umum tersebut bisa diselenggarakan dalam praktek untuk menjamin agar hukum dengan tegas dan adil diterapkan dan agar tidak ada malpraktek yang bisa membuat hasil pemilihan umum dipertanyakan.

Dieter Nohlen, mengatakan bahwa di dalam negara dengan demokrasi sebagai sistem politik, maka sifat pemilihan umumnya adalah pemilihan

¹⁰ Moh.Mahfud, MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 5.

¹¹ Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana, Jakarta, 2003, hlm. 111.

¹² David Bentham dan Kevin Boyle, *op.cit.*, hlm. 59.

umum yang kompetitif (competitive elections).¹³ Pemilu-pemilu yang kompetitif adalah piranti utama yang membuat pejabat-pejabat pemerintah bertanggungjawab dan tunduk pada kontrol rakyat. Pemilu juga merupakan arena penting untuk menjamin kesetaraan politis antara para warga negara, baik dalam akses terhadap jabatan pemerintahan maupun dalam nilai suara mereka.¹⁴

Terdapat fungsi pemilu yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain, yaitu: (1) sebagai sarana legitimasi politik, terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik untuk mendapatkan sumber otoritas dan kekuatan politiknya. (2) fungsi perwakilan rakyat. Fungsi ini menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakan yang dihasilkannya. Pemilu merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakilnya yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan maupun lembaga-lembaga perwakilan. (3) sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa. Keterkaitan pemilu dengan sirkulasi elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas.

Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai *the guardian of constitution* (penjaga konstitusi)¹⁵ melalui Putusan No. 22-24/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Keputusan ini merupakan hasil *constitutional review* Pasal 55 ayat (2), Pasal 205 ayat (4), (5), (6), dan (7)3, serta Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008.

Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 berbunyi: “Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu

¹³ Dieter Nohlen, *Elections and Electoral Systems, Democracy and Social Change*, Friedrich Ebert Stiftung, Germany, 1993, hlm. 11.

¹⁴ David Bentham dan Kevin Boyle, *op.cit.*, hlm. 59.

di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:

- a. calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
- b. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
- c. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP;
- d. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;
- e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.”

Berdasarkan Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008, maka penentuan calon anggota legislatif (Caleg) terpilih Pemilu 2009 harus didasarkan suara terbanyak secara berurutan; bukan atas dasar standar ganda, yaitu perolehan suara caleg dan nomor urut terkecil caleg yang ditetapkan partai politik (Parpol) bersangkutan sebagaimana indikasi oligarkhi partai selama ini. Substansi Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 merupakan acuan “redaksi” Pasal 55 ayat (2) bahwa “Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud

¹⁵ A. Mukthie Fadjar, Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik, In-Trans, Malang: 2003, hlm. 128.

pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon”. Penetapan esensi norma Pasal 214 telah terjadi pada UU Pemilu anggota legislatif (Pileg) sebelumnya, yaitu UU No. 12 Tahun 2003 tepatnya pasal 107 ayat (2)⁴.

Penyusunan daftar bakal caleg sesuai Pasal 55 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008 dikenal dengan sistem zipper. Ketentuan ini merupakan upaya *affirmative action*, yakni tindakan khusus sementara dalam rangka peningkatan kuantitas perempuan dalam lembaga legislatif guna merealisasikan prinsip negara hukum demokrasi. Esensi upaya tersebut didukung norma Pasal 53 bahwa “Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan”.

Pemilu Tahun 2009 dirancang untuk mencapai beberapa tujuan: Pertama, menciptakan sistem pemerintahan yang kompatibel dengan sistem kepartaian sehingga dapat mewujudkan pemerintahan yang efektif. Kedua, meningkatkan kualitas parpol sebagai institusi penopang demokrasi. Ketiga, meningkatkan kinerja lembaga perwakilan rakyat, dan terakhir, menyertakan keterlibatan 30% perempuan dalam lembaga perwakilan rakyat.

Berdasarkan uraian di atas, maka nampak jelas kaitan erat dalam relasi kausal antara Pasal 214 sebagai ketentuan tahap penetapan caleg terpilih dengan Pasal 55 ayat 2 dan Pasal 53 sebagai tahap pencalonan anggota legislatif dalam rangka mewujudkan salah satu tujuan Pemilu 2009. Jadi, sesungguhnya ketiga ketentuan ini merupakan wujud akomodasi perealisasiian upaya *affirmative action* dalam UU pemilu legislatif (Pileg) 2009. Namun MK memiliki pendapat tidak pada “garis linear”.

Di satu sisi, MK menegaskan mengenai konsep konstitusionalitas *affirmative action*. MK berpendapat bahwa penentuan adanya kuota 30% bagi caleg perempuan dan 1 caleg perempuan dari setiap 3 caleg, sebagaimana Pasal 53 dan Pasal 55 ayat (2) UU 10/2008, ”tidak bertentangan dengan konstitusi karena perlakuan hak-hak konstitusional gender untuk tidak dikualifikasi diskriminatif, dimaknai untuk meletakkan secara adil hal yang

selama ini ternyata memperlakukan kaum perempuan secara tidak adil” sesuai Pasal 28J ayat (2) dan 28H ayat (2) UUD 1945.

Di sisi lain, MK berpendapat bahwa Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 adalah inkonstitusional, karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan dikualifisir bertentangan prinsip keadilan sebagaimana diatur Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatakan “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Dari sudut pandang hukum, secara garis besar urgensi *affirmative action* sebagai diskriminasi positif di Indonesia dapat diklasifikasikan menjadi 2 segi, yaitu urgensi dari segi yuridis dan non yuridis. Dari segi yuridis, tindakan afirmasi merupakan kewajiban Pemerintah NKRI sebagaimana terdapat pada substansi:

1. Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, bahwa “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.
2. UU 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita [*Convention on the Elimination of All Forms Discrimination against Women (CEDAW)*],
 - a. Pasal 4 ayat (1) menetapkan, “Pembentukan peraturan-peraturan dan melakukan tindakan khusus sementara oleh negara-negara pihak yang ditujukan untuk mempercepat kesetaraan “de facto” antara laki-laki dan perempuan, tidak dianggap sebagai diskriminasi seperti ditegaskan dalam konvensi ini, dan sama sekali tidak harus membawa konsekuensi pemeliharaan standar-standar yang tidak sama atau terpisah, maka peraturan-peraturan dan tindakan tersebut wajib dihentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai.
 - b. Pasal 7 menetapkan, “Negara-negara pihak wajib mengambil langkah-langkah yang sesuai untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam kehidupan politik dan kehidupan

bermasyarakat di negaranya, khususnya menjamin bagi perempuan atas dasar persamaan dengan laki-laki, hak: (a) untuk memilih dalam semua pemilihan dan agenda publik dan berkemampuan untuk dipilih dalam lembaga-lembaga yang dipilih masyarakat; (b) untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya, serta memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintahan di semua tingkatan; (c) untuk berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan-perkumpulan non pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara;

- c. Rekomendasi Umum Nomor 23 tentang Kehidupan Politik dan Publik Pasal 7 dan Pasal 8 CEDAW, Sesi ke-16 Tahun 1997 yang menegaskan: "... di bawah Pasal 4, konvensi mendorong digunakannya tindakan khusus sementara guna memberi efek penuh pada Pasal 7 dan 8, di mana Negara-negara telah mengembangkan strategi sementara yang efektif dalam upayanya mencapai kesetaraan partisipasi, berbagai jenis tindakan telah diimplementasikan, termasuk merekrut, membantu secara finansial dan melatih kandidat perempuan, mengubah prosedur pemilihan, merancang kampanye yang ditujukan pada partisipasi yang setara, menetapkan target angka dan kuota dan menargetkan perempuan untuk ditunjuk pada jabatan publik seperti hakim atau kelompok";

Adapun urgensi *affirmative action* di Indonesia dari segi non yuridis adalah:¹⁶

1. Jumlah Perempuan Lebih Besar Dibandingkan Laki-Laki
2. Reformasi Modern Menuntut Komposisi Proporsional dengan Masyarakat yang Diwakili
3. Parpol Masih Didominasi Laki-Laki
4. Kondisi Sosial Budaya yang Masih Patriarkhis

¹⁶ <http://bemstpn.org/Latifah%20Iskandar%203.pdf>, diakses tanggal 17 Maret 2009.

5. Perlu Peningkatan Prosentase Sampai Minimal 30% Keterwakilan Perempuan

Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 yang membatalkan ketentuan Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008, memiliki konsekuensi bahwasanya tidak ada lagi sistem “nomor jadi” bagi caleg (calon anggota DPR/DPRD). Seluruh suara sah yang masuk ke dalam parpol tertentu, akan dibagi diantara para caleg berdasarkan jumlah suara yang langsung diterima oleh caleg tersebut. Presentasi pembagian suara tidak lagi berdasarkan nomor urut caleg. Salah satu dampak positif keputusan MK tersebut adalah perombakan sistem oligarki partai (“duri dalam daging” demokrasi) di Indonesia. Para caleg harus mengenali para calon pemilihnya dan juga sebaliknya, karena hanya calon yang memperoleh suara terbanyaklah yang memperoleh kursi perwakilan.

Pada tataran teoritik negara hukum demokratis di Indonesia, secara garis besar Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 yang menetapkan bahwa caleg terpilih ditentukan berdasarkan suara terbanyak akan menimbulkan berbagai dampak yang sangat serius bagi demokrasi¹⁷, diantaranya:

1. Semakin mendorong meningkatnya intensitas vote-buying (jual beli suara). Putusan MK ini turut berkontribusi dalam mendorong kapitalisasi politik yang berpotensi melumpuhkan bangunan demokrasi NKRI;
2. Dalam praktik berpotensi menggerogoti institusi parpol sebagai akibat meningkatnya intensitas pertarungan antar-caleg di internal setiap parpol (kanibalisme politik);
3. Tidak serta-merta memunculkan *political accountability*.

Sebaliknya, berpotensi besar menurunkan tingkat representasi politik mengingat caleg yang memperoleh suara yang kurang signifikan justru memperoleh kursi karena yang bersangkutan memiliki “suara terbanyak”. Kondisi demikian menggambarkan bahwa sesungguhnya caleg yang bertarung dalam pemilu 2009 sama sekali bukanlah caleg

¹⁷<http://pemilu.detiknews.com/read/2009/01/15/165229/1069081/701/ragukan-kpu-peduli-perempuan-eman-mundur-dari-caleg-pkb>, diakses 7 April 2012.

yang diusung parpol, tapi sama dengan calon independen. Perolehan suara partai yang sebelum Putusan MK muncul diberikan kepada nomor urut terkecil untuk menambah tingkat legitimasi elektabilitas caleg terbangung sia-sia.

4. Sistem penetapan caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak juga merugikan kepentingan caleg perempuan dan politik perempuan pada umumnya, serta bertentangan dengan agenda besar bangsa untuk mendorong partisipasi politik perempuan melalui *affirmative action* yang dilindungi oleh Pasal 28 H Ayat 2 UUD 1945. Meski tetap dipertahankan, ketentuan Pasal 55 Ayat 2 UU No. 10 Tahun 2008 (setiap 3 orang caleg terdapat sekurang-kurangnya 1 caleg perempuan) dan Pasal 53 (daftar bakal caleg memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan) menjadi tidak memiliki arti.

Dari berbagai dampak tersebut, maka dampak hukum Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 terhadap upaya *affirmative action* dalam UU No. 10 Tahun 2008, adalah terjadinya ketidakpunyaan arti (“macan ompong”) atas keberadaan ketentuan tindakan afirmasi dalam UU 10 Tahun 2008. Hal ini mencerminkan bahwa salah satu tujuan Pemilu 2009 yaitu menyertakan keterlibatan 30% perempuan dalam parlemen sebagai respon kebutuhan dan aspirasi masyarakat sebagaimana tersebut di depan, belum terwujud.

Disinilah posisi Putusan MK sebagai fakta hukum dan memiliki kekuatan eksekutorial yang bersifat final, seharusnya mampu merespon dan (terutama) merealisasikan upaya kebijakan khusus yang bersifat sementara dalam rangka menciptakan representasi keterwakilan perempuan guna mewujudkan negara hukum demokratis.

D. Kesimpulan

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dampak hukum Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 terhadap upaya *affirmative action* dalam UU No. 10 Tahun 2008 tidak bermaknanya ketentuan Pasal 53 dan Pasal 55 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008 yang mengatur mengenai upaya *affirmative action* melalui quota 30% keterwakilan perempuan dan sistem zipper (selang-seling; dalam 3 caleg terdapat sekurang-kurangnya 1 caleg perempuan).

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Anshor Ulfah Maria, *Nalar Politik Perempuan Pesantren*, Fahmina-Institute, Cirebon, 2005.
- Bentham David dan Boyle Kevin, *Demokrasi*, Kanisius, Yogyakarta, 2000.
- Clayton D Susan dalam Soetjipto Widayani Ani, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005
- Fadjar A. Mukthie, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-Trans, Malang: 2003.
- Kusnardi Moh Ibrahim Harmaily, *Pengantar Hukum tata Negara Indonesia*, Jakarta, 1983.
- Lapian A.B dkk (edt), *Sejarah dan Dialog Peradaban Persembahkan 70 tahun Prof. Dr. Taufik Abdullah*”, dikutip dari Sarkawi B. Husain dalam *Posisi dan Peran Perempuan dalam Parlemen di Jawa Timur*, LIPI Press, Jakarta, 2005.
- Mahfud MD Moh, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Nohlen Dieter, *Elections and Electoral Systems, Democracy and Social Change*, Friedrich Ebert Stiftung, Germany, 1993.
- Suparno Indriyati, *Indriyanti Suparno, dkk, Masih Dalam Posisi Pinggiran*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Thaib Dahlan dan Huda Ni”matul, *Pemilu dan lembaga Perwakilan dalam Ketanegaraan Indonesia, Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta,
- Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana, Jakarta, 2003.

B. Internet

<http://bemstpn.org/Latifah%20Iskandar%203.pdf>, diakses tanggal 17 Maret 2009.

<http://pemilu.detiknews.com/read/2009/01/15/165229/1069081/701/ragukan-kpu-peduli-perempuan-eman-mundur-dari-caleg-pkb>, diakses 7 April 2012.